

PARECER N° , DE 2006

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 1, de 2006, que propõe modificações na Lei da Assistência Judiciária Gratuita, objetivando assegurar a obtenção de cópia dos autos aos juridicamente necessitados e criar a figura do “Assistente de Procuradoria”.

RELATOR: Senador JUVÊNCIO DA FONSECA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Sugestão nº 1, de 2006, encaminhada pelo Presidente do Instituto Ponto de Equilíbrio – Elo Social Brasil, instituição social sem fins lucrativos, sediada na Capital do Estado de São Paulo, propondo duas modificações na Lei da Assistência Judiciária (Lei 1.060/50).

Quanto à primeira sugestão, propõe garantir ao beneficiário da justiça gratuita a obtenção gratuita de cópias dos autos, mediante acréscimo de parágrafo único ao art. 9º da Lei de Assistência Judiciária, o qual estipula que “todos os atos do processo, até decisão final do litígio, em todas as instâncias”, estão compreendidos no âmbito da assistência judiciária aos necessitados.

A redação proposta para o novo parágrafo único é a seguinte:

O juízo de origem, após o trânsito em julgado da ação, ou a qualquer tempo, de ofício ou mediante requerimento, entregará cópia gratuita e autenticada das peças principais do processo à parte beneficiada por esta Lei.

Como se vê, a modificação proposta tem por objetivo assegurar a obtenção, pela parte juridicamente necessitada, de cópia gratuita e autenticada das peças principais do processo, após o trânsito em julgado da decisão final da causa, ou a qualquer tempo, de ofício ou mediante requerimento.

O autor da Sugestão esclarece que esse assunto já foi objeto do Mandado de Injunção nº 183, impetrado perante o Superior Tribunal de Justiça pela entidade que preside, em que pleiteou providência no sentido da edição de ato normativo para que às partes beneficiadas pela justiça gratuita, principalmente nas causas relativas ao direito de família, seja assegurada a entrega de cópia gratuita e autenticada das peças principais do processo.

Também argumenta que as alterações legislativas propostas têm por motivo o fato de que as partes que se utilizam da justiça gratuita, sobretudo nas ações de separação e alimentos, além de possuírem, via de regra, grau de instrução pouco elevado, não contam com a diligência do advogado particular, que costuma tomar a cautela de extrair cópia autenticada das sentenças e entregá-las ao cliente, logo após o trânsito em julgado da decisão final da causa, para eventual utilização futura em processos de execução ou de exoneração de alimentos.

Sem essas providências, muitas vezes são grandes as dificuldades das partes em obter as tais cópias posteriormente. Nesse aspecto, o autor da Sugestão em análise também acrescenta o seguinte:

Os juízes bem que tentam criar uma solução, alguns fornecem, quando do término da audiência, cópia da sentença, mas esta nunca é assinada e não poderia ser assinada já que não se podem liberar documentos em original.

Tirar xerox imediatamente poderia ser uma solução, mas torna-se inviável tendo em vista que vários juízes, promotores e procuradores assinam posteriormente ao término das audiências que costumam ser volumosas.

Resumindo, quando a [parte] assistida retorna em busca de novo benefício como, execução de alimentos, exoneração de alimentos, acaba pegando uma fila imensa para ser atendida ou atendido por um Procurador do Estado que vai lhe pedir uma cópia da sentença.

O beneficiado vai de 3 a 5 vezes no Fórum até desarquivar o processo e tirar as xerox.

O fato não pode ser feito por amigos e parentes, pois são processos que correm em segredo de justiça e não dão acesso a terceiros.

Contratar um advogado particular é impossível, pois os necessitados não têm o dinheiro da condução.

Para piorar ainda mais, os assistidos mudam constantemente de Bairro, Município e Estado, o que tornaria ainda mais cara a providência a ser tomada.

Muitos beneficiários desistindo dos benefícios e, assim, criando de forma menos amparada os filhos menores, fatos que colaboram e muito para com o agravamento da criminalidade infantil e também com a proliferação da prostituição infantil, já que a mãe quase sempre tem que trabalhar fora e em casa, sobrando pouco tempo para dedicar a educação tão necessária dos filhos.

Além disso, argumenta que essa medida “em muito beneficiará os advogados, que verão desaparecer nos balcões do fórum uma demanda de 70% do volume de beneficiários da justiça gratuita que ali comparecem em busca de cópias de processos antigos, fato que [, na visão do autor da Sugestão,] trará reflexo para toda a população brasileira, em especial no combate à reincidência e reincidência criminal, bem como, à prostituição e delinqüência juvenil”, por conta do fato de que, com a documentação necessária em mãos, poderá a parte dispor dos instrumentos processuais necessários para executar, por exemplo, a ação de alimentos de que seus filhos são beneficiários, podendo assim, melhor assisti-los.

Convém anotarmos que a proposta em tela também já foi examinada pelo Ministério da Justiça. Primeiramente, por sua Secretaria de Assuntos Legislativos do Departamento de Análise e Elaboração Legislativa, que se manifestou, em Parecer datado de 13/1/2005, favoravelmente à matéria, nos termos da redação que sugere em sua conclusão, com a ressalva de que, “preliminarmente à elaboração do ato normativo em foco”, deveriam ser ouvidas a Defensora Pública-Geral da União e a Secretaria de Reforma do Judiciário.

Além disso, consta que a matéria também foi examinada pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, nos termos do Parecer acostado ao processado da Sugestão em análise, do qual consta que, no âmbito da Advocacia-Geral da União, à qual a matéria foi submetida à consideração por iniciativa do Superior Tribunal de Justiça, em decorrência da decisão proferida no já mencionado Mandado de Injunção, foram lavrados dois

pareceres sobre o assunto, com conclusões diversas, sendo o primeiro pela desnecessidade de medida legislativa e o outro recomendando a alteração da referida Lei de Assistência Judiciária.

No que tange à segunda proposta contida na Sugestão em análise, de criação da figura do “Assistente de Procuradoria” no âmbito da Lei de Assistência Judiciária, alude o seu autor à existência de figura correlata no processo penal, que é o assistente de acusação, ou assistente do Ministério Público. Segundo o Código de Processo Penal, ele é autorizado a intervir em todos os termos da ação pública, como representante do ofendido, mediante a proposição de meios de prova, requerimento de perguntas às testemunhas, aditamento do libelo e dos articulados, participação dos debates orais e arrazoamento dos recursos interpostos pelo Ministério Público ou por ele próprio, nos casos especificados na lei.

Parte-se da idéia de que, segundo as próprias palavras do autor da Sugestão, “nas Varas Cíveis e de Família, aonde o cidadão de baixa renda goza do direito de ser assistido gratuitamente pela Procuradoria do Estado, conforme o art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, até então não existe a figura do ‘Assistente de Procuradoria’, que desta feita, ao invés de garantir a eficácia da condenação, como acontece com o Assistente da Promotoria, pudesse ser o impulsor do processo, após o que a responsabilidade pela eficácia dos objetivos pleiteados, caberia ao Senhor Procurador de Justiça”.

Alega que muitos advogados até gostariam de ajudar um necessitado, ajuizando um processo em seu favor, de forma gratuita, desde que não tivesse que assumir a responsabilidade de representar seu cliente em todas as fases subseqüentes do processo.

Com o Assistente de Promotoria, criado nos moldes da Sugestão em comento, entende o autor da Sugestão que os advogados poderiam exercer uma colaboração facultativa, passando a responsabilidade do processo, após o seu impulsionamento inicial, para as mãos da defensoria pública, que contaria com os privilégios conferidos àquela instituição, como, por exemplo, a contagem de prazos em dobro, sem a oneração do advogado que elaborou a petição inicial ou a contestação com o gasto de tempo, despesas com correio, telefonemas, material de escritório etc.

A propósito, saliente-se que a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça teria opinado, nos termos mencionado do Parecer existente no processado, pelo não acolhimento da proposta, alegando que a Constituição “reconheceu que a defesa jurídica dos hipossuficientes, em juízo ou fora dele é função do Estado”.

Além disso, argumenta aquele mesmo órgão do Ministério da Justiça que, ante a hipotrofia da Defensoria Pública no Brasil, constatada por estudo realizado por aquele Ministério,

a ampliação efetiva e estruturação da Defensoria Pública parece ser a medida mais eficaz, posto que propicia regular fiscalização da atividade funcional do representante do assistido, além de possibilitar o planejamento da atuação em favor da população carente, a partir de um conjunto mínimo de garantias que possibilitem uma atuação guiada tão somente pelo interesse do representado, sem temor de se desagradar o julgador ou o membro do Ministério Público.

E conclui, o Ministério, no sentido de que

a medida proposta se reveste de caráter paliativo, sobretudo se considerarmos que prevê uma atuação insuficiente, cingida ao ato processual inaugural, o que não se coaduna com o primado constitucional da assistência integral

II – ANÁLISE

Preliminarmente, constata-se que esta Comissão deve conhecer da matéria, ou seja, apreciar o mérito da Sugestão nº 01, de 2006, uma vez que teria sido atendido o requisito de que trata o inciso I do art. 102-E do Regimento Interno, no sentido de que “as sugestões legislativas sejam apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação política no Congresso Nacional”, partindo-se da presunção de que, no estatuto da entidade autora – cuja cópia deixou de ser encaminhada –, pudesse ser comprovada a sua natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos.

a) primeira proposta

Convém registrar que a primeira proposta – de acréscimo de parágrafo único ao art. 9º da Lei de Assistência Judiciária – foi objeto do referido Mandado de Injunção nº 183, impetrado pela entidade autora da Sugestão em apreço perante o Superior Tribunal de Justiça, que se pronunciou pela improcedência do pedido, por entender que a matéria ajustava-se a “providências de natureza legislativa, precedidas, por óbvio, do exame necessário a um adequado equacionamento da questão”. Negou-lhe, portanto, seguimento, mas determinou, contudo, que cópias do feito e da decisão fossem encaminhadas ao Advogado-Geral da União e ao Ministro da Justiça.

No mérito, não há dúvidas de que a entrega de cópias dos principais atos do processo, aos beneficiários da justiça gratuita, antes do seu arquivamento, é medida de significativo alcance social, admitidas as considerações de que as partes efetivamente estejam sofrendo para obtê-las, ou até mesmo abrindo mão de importantes recursos para o sustento da família quando não conseguem obtê-las.

Mas, com relação a esse aspecto, também não há dúvidas de que não há qualquer empecilho formal para a entrega dessas cópias em juízo. O que provavelmente pode estar acontecendo, na maioria das vezes, é a existência de dificuldade por conta de desinformação da parte ou, quem sabe, até por má-vontade dos serventuários da justiça, em alguns casos.

Logo, se não há empecilho formal, a solução não há de ser extraída da edição de ato formal, que é a alteração da letra fria da lei para dizer que é assegurado à parte o direito à obtenção de tais cópias do processo, até porque o beneficiário da justiça gratuita hoje já conta com esse direito, sem necessidade de modificação legislativa alguma, como bem salientou o citado Parecer da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, ao dizer que “a extração de cópias dos autos já pode ser requerida gratuitamente pelos advogados privado, dativo ou defensor público, posto que os atos respectivos são alcançados pela isenção ampla erigida no art. 3º da Lei nº 1.060, de 1950.”

Saliente-se, a propósito, que a própria Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIV, já assegura a todos, como direito fundamental, independentemente do pagamento de taxas, “a obtenção de certidões em

repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

Com efeito, a edição de lei nesse sentido teria apenas o efeito formal de “se impor ao magistrado a observância da diligência”, consoante aponta o mesmo Parecer. Mas, na verdade, a administração judiciária prescinde dessa imposição, visto que, como foi frisado, já se encontra devidamente assegurado à parte esse direito de obter as cópias de peças processuais de seu interesse, razão pela qual entendemos que a solução da questão não passa pelo plano legislativo.

Por outro lado, no plano da administração judiciária, em que pese uma das opiniões da Advocacia-Geral da União, a que se refere o mencionado Parecer do Departamento de Análise e Elaboração Legislativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, no sentido de que haveria dificuldades para a imposição, a todos os tribunais do País, de nova postura com vistas à efetivação da medida almejada, entendemos que somente a sensibilização dos membros do Judiciário e dos serventuários da Justiça poderia fazer com que fossem efetivamente adotadas as medidas necessárias para a superação desse empecilho às partes.

A própria Advocacia-Geral da União, em outro pronunciamento, também referido no mesmo Parecer, chegou a se manifestar em sentido diverso, ou seja, pela solução da questão no âmbito da própria administração judiciária, nos seguintes termos:

Tal empecilho pode ser sanado no seio da administração judiciária, na qual a própria vontade do Órgão Judiciário pode se revelar como eficaz instrumento reconhecedor de um direito constitucional, no sentido de que à parte beneficiária da assistência judiciária gratuita seja entregue, *in continenti*, cópia da sentença ou do acordo homologatório nas causas que envolvam direito de família, bastando que o próprio interessado (ou seu defensor) diligencie na obtenção de tais cópias, sem que a secretaria possa impor óbices desarrazoados na realização desse mister, também atenta à observação do preceito constitucional do direito de petição.

Assim sendo, não se revela, nesse primeiro momento, conveniente a edição de norma legal com o fito de se atingir providência que pode ser obtida por medida administrativa ou, até mesmo, pela simples observância de uma atividade forense mais diligente para com os interesses das partes.

São essas as razões que adotamos, *in totum*, para recomendar que esta Comissão negue seguimento à matéria.

b) segunda proposta

Quanto à segunda proposta, de criação da figura do “Assistente de Procuradoria [de Assistência Judiciária]”, há notícia, na Sugestão em tela, de que teve por inspiração, como já nos referimos, a figura clássica do assistente do Ministério Público, no processo penal.

No entanto, trata-se de função nitidamente peculiar ao processo penal, em que o *dominus litis* é o Ministério Público, diferentemente do que acontece com as ações cíveis, em que o titular da ação é o próprio particular.

Desse modo, mesmo nas ações privadas (no processo penal), e também no processo civil, a lei exclui a possibilidade de se falar em assistente, já que nelas o titular da ação figura como parte necessária, não podendo dar assistência a si mesmo. Já nas ações penais públicas, o ofendido intervém para reforçar a acusação pública, com a função de auxiliar, assistir o Ministério Público a acusar e, apenas secundariamente, garantir seus interesses reflexos quanto à indenização civil dos danos causados pelo crime.

De todo modo, apontaríamos como grande inconveniente da medida proposta o fato de que, consoante contido na Sugestão, o “Assistente de Promotoria”, no processo civil, após a elaboração da petição inicial ou da contestação, deixaria o processo sob a responsabilidade da Defensoria Pública, que, além de tudo o mais, também teria o encargo de sanar eventuais falhas do tal “Assistente de Promotoria”, até mesmo aquelas que – às vezes acontece – chegam a prejudicar irremediavelmente o direito da parte, ocasionando inquestionável tumulto processual, prejudicial ao bom andamento da causa.

Registre-se, ainda, que o próprio Ministério da Justiça, por intermédio do Parecer da Secretaria de Reforma do Judiciário já mencionado, também considerou a medida proposta inapta para ser convertida em proposição legislativa, alegando, convém repetir, que ela “se reveste de caráter paliativo, sobretudo se considerarmos que prevê uma atuação insuficiente, cingida ao ato processual inaugural, o que não se coaduna com o primado constitucional da assistência integral”.

III – VOTO

Isto posto, pelas razões acima expendidas, concluímos, com base no § 2º do art. 102-E do Regimento Interno, que o Senado Federal deve evitar dar seguimento à Sugestão nº 1, de 2006, arquivando-a e, com efeito, abstendo-se de transformar as propostas nela contidas – tanto a primeira quanto a segunda – em proposição legislativa para tramitação nesta Casa.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator